amministrativamente
Numero 12 – Dicembre 2009

Disposizioni sui pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni (art. 48-*bis*, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602). Nuovi chiarimenti della Ragioneria Generale dello Stato.

di MANFREDO SASSOLI DELLA ROSA

Sommario: 1. Premessa. 2. Circolare della Ragioneria Generale dello Stato 8 ottobre 2009, n. 29. 2.1. Pagamento concomitante di più fatture. 2.2. Raggruppamento temporaneo di imprese. 2.3. Pagamenti relativi ai contratti di leasing. 2.4. Rapporto tra l'art. 48-*bis* e l'art. 72-*bis* del D.P.R. n. 602/1973. 2.5. Cessione del credito. 2.6. Errata attivazione dell'art. 48-*bis*. 2.7. Trattamento di fine rapporto. 2.8. Validità temporale della verifica.

1. *Premessa.*

L'art. 48-*bis* del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, nella sua attuale formulazione, dispone che le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, devono verificare se il beneficiario risulti inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento. In caso affermativo, i menzionati soggetti non procedono al pagamento e segnalano tale circostanza all'Agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo.

2. *Circolare della Ragioneria Generale dello Stato 8 ottobre 2009, n. 29.*

A distanza di un anno dalla precedente Circolare, la Ragioneria Generale dello Stato è nuovamente intervenuta per fornire ulteriori chiarimenti e dare soluzione alle problematiche emerse in fase di prima applicazione del citato art. 48-*bis* del D.P.R. n. 602/1973[1]; ciò anche e soprattutto a seguito delle numerose richieste (oltre 3 milioni) inoltrate dalle Pubbliche Amministrazioni all'Agente della riscossione per la verifica di eventuali inadempimenti fiscali e contributivi dei propri creditori.

[1] La Ragioneria Generale dello Stato si era già pronunciata con le Circolari 6 agosto 2007, n. 28, 4 settembre 2007, n. 29 e 29 luglio 2009 n. 22.

2.1. *Pagamento concomitante di più fatture.*

La Ragioneria Generale dello Stato ha, innanzitutto, affrontato la problematica concernente il pagamento di più fatture, anche di importo inferiore a diecimila euro, emesse dal medesimo fornitore e relative a diversi contratti, ma di importo superiore a detta soglia se complessivamente considerate.

Può, infatti, accadere che la Pubblica Amministrazione, per evidenti ragioni di economicità procedimentale o per momentanee carenze di liquidità, proceda alla corresponsione di quanto dovuto al fornitore attraverso l'emissione di un unico mandato di pagamento.

Al riguardo, appare utile e opportuno ricordare preliminarmente che nella richiamata Circolare n. 22/2008, in ordine al tema del divieto di artificiosi frazionamenti dei pagamenti, è stato esplicitato che il pagamento – identificato nella sua accezione privatistica e non come fase della spesa nel suo significato giuscontabile – è l'adempimento di un'obbligazione pecuniaria derivante, per lo più, da un rapporto contrattuale.

Consequenzialmente, nel caso di specie, è verosimile ritenere che le diverse fatture identifichino distinti pagamenti, intesi come adempimento di un'obbligazione pecuniaria derivante da un rapporto contrattuale.

La circostanza, poi, che l'Amministrazione nel procedere alla liquidazione di quanto dovuto ad un medesimo beneficiario provveda al pagamento emettendo un unico mandato relativo a varie fatture, si ritiene non implichi la necessità di dover effettuare la prevista verifica dell'art. 48-*bis* qualora sia stata superata la soglia dei diecimila euro solo con riguardo all'importo complessivamente indicato nel mandato di pagamento emesso.

Del resto, una diversa interpretazione che porti a riferire la soglia di operatività della verifica prevista dal citato art. 48-*bis* alla somma degli importi indicati nello stesso mandato di pagamento, appare suscettibile di generare disparità applicative da parte delle diverse Amministrazioni, specie tra quelle che procedono alla liquidazione dei debiti con una certa correntezza e quelle che, per vari motivi, si trovano a liquidare, anche a distanza di tempo, una pluralità di fatture ricevute da uno stesso fornitore.

Analogamente, non occorre la preventiva verifica di cui all'art. 48-*bis* nel caso in cui le diverse fatture, pur riferendosi ad un identico contratto, vengono emesse, nell'ipotesi di appalto di lavori, in coincidenza con i diversi stati di avanzamento lavori (SAL) e con il saldo finale, ovvero, nell'ipotesi di fornitura di beni o servizi (in virtù di più contratti di somministrazione o comunque ad esecuzione periodica), in base alla concomitante periodicità prevista dai contratti stessi.

2.2. *Raggruppamento temporaneo di imprese.*

Già nella Circolare 29 luglio 2008, n. 22, la Ragioneria Generale dello Stato aveva precisato che nell'ipotesi di associazione temporanea di imprese e, ora, di raggruppamento temporaneo di imprese (art. 37 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163), la verifica prevista dall'art. 48-*bis* deve essere effettuata sia in capo all'impresa mandataria che nei riguardi delle imprese mandanti atteso che, di regola, le imprese raggruppate, nell'esecuzione del contratto, non perdono l'autonomia gestionale nei rapporti giuridici posti in essere all'interno del raggruppamento stesso e nei confronti dei terzi e, pertanto, relativamente ad ognuna di esse, permane, per i lavori di competenza, l'obbligo di fatturazione delle operazioni direttamente alla stazione appaltante.

In particolare la verifica prevista dall'art. 48-*bis* va effettuata sugli importi di pertinenza di ogni singola impresa sulla base dei lavori eseguiti da ciascuna, indipendentemente dalla relativa quota di partecipazione.

Tale soluzione è valida sia nel caso in cui il mandato di pagamento è intestato alla mandataria che riscuote in nome e per conto della mandante sia, ovviamente, nel caso in cui è la stessa impresa mandante a curare direttamente la riscossione del proprio credito.

Infatti, anche quando il pagamento è eseguito a favore dell'impresa mandataria, il mandato conferito da parte della mandante, al fine di provvedere alla sola riscossione del credito vantato nei confronti della Pubblica Amministrazione, non produce il trasferimento della titolarità del diritto di credito che permane in capo all'impresa mandante, nei confronti della quale dovrà, quindi, essere espletata la verifica *ex* art. 48-*bis* per l'intero importo dalla stessa fatturato.

2.3. *Pagamenti relativi ai contratti di leasing.*

Attraverso il contratto di leasing la Pubblica Amministrazione può ottenere, a fronte del pagamento di un canone periodico, il godimento di un bene la cui utilità concorre, in via diretta o strumentale, a soddisfare un interesse pubblico.

Il leasing permette, dunque, di ripartire su un determinato arco temporale l'onere finanziario derivante dall'acquisizione della disponibilità di un bene, costituendo per la Pubblica Amministrazione una forma di indebitamento assimilabile all'accensione di un mutuo.

Ciò posto, la Ragioneria Generale dello Stato ha precisato che anche i pagamenti dei canoni connessi ad operazioni di leasing o contratto di locazione finanziaria – al pari delle rate di ammortamento del mutuo concesso da società bancarie e dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. – debbano ritenersi esclusi dall'applicazione della verifica prevista dall'art. 48-*bis*.

2.4. *Rapporto tra l'art. 48-bis e l'art. 72-bis del d.p.r. n. 602/1973.*

Alcune Amministrazioni hanno sollevato perplessità in ordine al rapporto esistente tra l'art. 48-*bis* e l'art. 72-*bis* del D.P.R. n. 602/1973.

In particolare l'art. 3 del D.M. 18 gennaio 2008, n. 40, che disciplina gli effetti della verifica in caso di inadempimento da parte del beneficiario, sembrerebbe riguardare solo i crediti per i quali l'Agente della riscossione possa procedere alla notifica dell'ordine di versamento di cui all'art. 72-*bis*, del D.P.R. n. 602/1973, al fine del recupero delle somme dovute.

Infatti, da una prima lettura della citata disposizione regolamentare, potrebbe trarsi il convincimento di una applicazione dell'art. 48-*bis* esclusivamente propedeutica e finalizzata all'attivazione dell'art. 72-*bis*.

Tale conclusione troverebbe notevoli riflessi pratici con riguardo, in particolare, ai crediti pensionistici per i quali, stante l'inapplicabilità agli stessi della procedura di pignoramento delineata dal citato art. 72-*bis*, si è giunti a prefigurarne sin anche un'esclusione dalla verifica.

Per risolvere la questione la Ragioneria Generale dello Stato ha, dapprima, richiamato il parere n. 2834/2007 – espresso in merito allo schema di regolamento successivamente adottato con il menzionato decreto ministeriale n. 40/2008 – con il quale il Consiglio di Stato ha ritenuto che le somme su cui può esercitarsi la sospensione del pagamento sono quelle sulle quali, ai termini e nei limiti previsti dalla legge, è esperibile l'azione di recupero coattivo ad opera dell'Agente della riscossione.

Sul pignoramento dei crediti pensionistici la Circolare n. 29/2009 ha, altresì, ricordato che la Corte Costituzionale, con la Sentenza 4 dicembre 2002, n. 506, enucleando principi e criteri aventi portata generale, ha ritenuto costituzionalmente illegittimi gli artt. 1 e 2, primo comma, del D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, nella parte in cui escludono la pignorabilità dell'intero ammontare delle pensioni, indennità e altri assegni di quiescenza erogati ai dipendenti, anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte delle pensioni, indennità o altri assegni di quiescenza necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte.

In altri termini, il Consiglio di Stato ha ritenuto che sono soggetti alla verifica di cui all'art. 48-*bis* i pagamenti di somme sulle quali l'Agente della riscossione è legittimato ad intraprendere l'azione di recupero coattivo, mentre per la Corte Costituzionale sarebbe illegittima una previsione di legge volta ad escludere completamente la pignorabilità dei trattamenti pensionistici.

Di talché, non sussisterebbero valide ragioni per escludere i crediti pensionistici dall'ambito di applicazione dell'art. 48-*bis*.
Pertanto, nonostante il decreto ministeriale n. 40/2008 contenga solo il riferimento all'art. 72-*bis* del D.P.R. n. 602/1973 – che prevede, salvo il caso della riscossione coattiva dei crediti pensionistici, la possibilità per l'Agente della riscossione di procedere al pignoramento presso terzi mediante la notifica di un atto semplificato rispetto a quello ordinario previsto dall'art. 543 del Codice di Procedura Civile – la Ragioneria Generale dello Stato è dell'avviso che non possa escludersi, per tale tipologia di crediti, l'attivazione della verifica *ex* art. 48-*bis*, laddove l'importo da pagare superi i diecimila euro, in quanto l'Agente della riscossione potrà, nell'ipotesi di rilevata inadempienza, sempre attivare l'ordinaria procedura di riscossione coattiva.
Del resto, la disciplina recata dal D.P.R. n. 602/1973 non contiene alcun riferimento che possa indurre a far ritenere che l'art. 48-*bis* si atteggi a presupposto necessario per l'applicazione dell'art. 72-*bis*.[2]

2.5. *Cessione del credito.*
Nella Circolare n. 22/2008 la Ragioneria Generale dello Stato aveva precisato che in caso di cessione del credito – effettuata ai sensi dell'art. 1260 e seguenti del Codice Civile e dalla legge 21 febbraio 1991, n. 52, per la cessione dei crediti d'impresa – la verifica prevista dall'art. 48-*bis* deve essere eseguita esclusivamente nei confronti del creditore originario (cedente); ciò a prescindere dalla circostanza che la cessione del credito sia avvenuta con o senza il consenso del soggetto pubblico debitore (ceduto), in quanto il cessionario subentra nel rapporto con la Pubblica Amministrazione in virtù di un contratto stipulato tra privati al quale la stessa è rimasta estranea.
Se l'esito della verifica effettuata nei confronti del cedente evidenzia una situazione legittimante la sospensione del pagamento, l'Amministrazione può comunque opporre al cessionario tutte le eccezioni che poteva far valere nei confronti del creditore originario, ivi inclusa quella disciplinata dall'art. 48-*bis*.
Ciò nonostante, ferma restando la validità complessiva delle enunciazioni sopra esposte, la Ragioneria Generale dello Stato ha ulteriormente specificato che qualora la cessione del credito sia avvenuta senza il consenso del soggetto pubblico

[2] Sul punto, giova peraltro ricordare che mentre l'art. 72-*bis* è stato introdotto dall'art. 3, comma 40, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, l'art. 48-*bis* è stato introdotto in epoca successiva ad opera del decreto legge n. 262/2006. Conseguentemente, non può non riconoscersi una sostanziale autonomia precettiva e applicativa dei due articoli in esame.

debitore (ceduto) – indipendentemente da una eventuale conoscenza o semplice notificazione della cessione – la verifica prevista dall'art. 48-*bis* deve essere effettuata esclusivamente nei confronti del creditore originario (cedente).[3]
Per contro, allorché la Pubblica Amministrazione (ceduto) sia stata adeguatamente resa partecipe dell'avvenuta cessione del credito a mezzo notifica della stessa, occorre una prima verifica volta ad accertare la posizione del beneficiario (cedente), seguita da una successiva verifica nei confronti del cessionario da effettuare al momento del pagamento.[4]
Per altro verso, evidenti ragioni anti-elusive escludono che la verifica *de qua* possa essere effettuata solamente nei confronti del cessionario.
Pertanto, si ritiene che all'atto di notifica della cessione venga richiesta all'ente debitore l'espressa accettazione con esplicito riferimento all'insussistenza di situazioni di inadempienza.
La richiesta dovrà essere opportunamente accompagnata dall'esplicito consenso al trattamento dei dati personali da parte del soggetto cedente affinché l'Amministrazione debitrice possa procedere alla verifica.[5]
L'eventuale esito negativo della verifica non produce, in questo caso, l'attivazione da parte dell'Agente della riscossione delle procedure previste per il recupero coattivo delle somme iscritte a ruolo, ma consente all'ente debitore di negare il consenso alla cessione del credito.
Diversamente, qualora il cedente risulti "*non inadempiente*", l'Amministrazione debitrice comunica sia al cedente che al cessionario l'espressa accettazione della cessione del credito, liberando il cessionario dalla possibilità di vedersi sollevare, in occasione del pagamento, eccezioni connesse alla situazione del cedente.
La Ragioneria Generale dello Stato ha, poi, ritenuto opportuno aggiungere che, al fine di produrre gli effetti sopra indicati, il meccanismo delineato dovrà essere necessariamente attivato affinché l'Amministrazione presti il consenso alla cessione

---

[3] In tale situazione la Pubblica Amministrazione può opporre al cessionario tutte le eccezioni che poteva far valere nei confronti del creditore originario.
[4] Al riguardo, non si può non considerare la circostanza che il credito ceduto può giungere a maturazione anche dopo molti anni dalla cessione, esponendo il cessionario al rischio di possibili comportamenti fiscali e amministrativi, in senso lato, poco virtuosi del cedente – eventualmente posti in essere in tempi susseguenti, anche lontani – e che tale incertezza possa, in qualche modo, ripercuotersi sul costo di cessione, incidendo infine anche sul corrispettivo contrattuale o, comunque, sulle somme dovute, con la potenziale insorgenza di maggiori oneri per la Pubblica Amministrazione.
[5] Tale consenso – che può essere formulato secondo il *fac-simile* allegato alla Circolare n. 29/2009 – si rende necessario in quanto la verifica viene effettuata in un momento temporalmente anche molto distante dal pagamento per cui, a rigore, la situazione non è esattamente inquadrabile nella fattispecie delineata dall'art. 48-*bis*.

del credito derivante da contratti ancora in corso, ovvero da contratti di somministrazione e fornitura.
Naturalmente, l'omesso consenso del cedente alla verifica ovvero la rilevazione di una situazione di inadempienza implicano l'effettuazione della verifica nei confronti del cedente all'atto del successivo pagamento.
Qualora l'Amministrazione debitrice abbia manifestato il proprio consenso alla cessione del credito, il controllo andrà effettuato nei confronti del solo cessionario.

2.6. *Errata attivazione dell'art. 48-bis.*
La Circolare n. 29/2009 ha, altresì, fornito chiarimenti in ordine alla possibilità che la verifica prevista dall'art. 48-*bis* del D.P.R. n. 602/1973 sia stata erroneamente attivata senza i necessari presupposti (*i.e.:* beneficiario avente natura di Pubblica Amministrazione, pagamento fondato su ragioni di preminente interesse pubblico, *etc* …) e abbia evidenziato un inadempimento del beneficiario del pagamento.
In tal caso l'Amministrazione, al fine di non recare un indebito danno al beneficiario, può comunque dare seguito al pagamento senza attendere il termine di trenta giorni previsti dall'art. 3, comma 4, del D.M. 18 gennaio 2008, n. 40.
La Pubblica Amministrazione comunicherà formalmente a Equitalia Servizi S.p.A. – e, nel caso sia già stato notificato l'atto di pignoramento ai sensi dell'art. 72-*bis* del D.P.R. n. 602/1973, anche al competente Agente della riscossione – di aver proceduto o di essere in procinto di procedere al pagamento a favore del beneficiario, affinché possa essere evitata l'attivazione della prevista procedura esecutiva.
La suddetta comunicazione dovrà essere adeguatamente motivata, anche e soprattutto allo scopo di consentire gli opportuni riscontri in sede di controllo.
L'Agente della riscossione, preso atto della comunicazione ricevuta, disporrà l'estinzione della procedura già avviata, provvedendo nel contempo ad attivare le opportune iniziative parimenti dirette alla riscossione dei crediti indicati nelle cartelle di pagamento.

2.7. *Trattamento di fine rapporto.*
Un ulteriore aspetto chiarito dalla Ragioneria Generale dello Stato concerne l'ipotesi in cui il trattamento di fine rapporto, a causa del decesso del lavoratore, venga pagato ad un soggetto diverso.
Al riguardo appare utile e opportuno premettere che in caso di morte del prestatore di lavoro le indennità di mancato preavviso e di fine rapporto (artt. 2118 e 2120 del Codice Civile), che sarebbero spettate al lavoratore se il rapporto di lavoro si fosse sciolto prima del decesso, spettano nella stessa misura ai superstiti indicati al

primo comma dell'art. 2122 del Codice Civile.
In tale ipotesi gli aventi diritto acquisiscono, di conseguenza, il diritto a percepire le suddette indennità *iure proprio* e non per successione.
Le indennità di fine rapporto e di mancato preavviso, infatti, a differenza di quanto avviene per altre spettanze comunque connesse al rapporto di lavoro (come, ad esempio, gli emolumenti arretrati, lo straordinario, le ferie non godute, *etc* …), non vengono ripartite in base alla disciplina in materia di successione *mortis causa*.
Ciò posto, la Ragioneria dello Stato ha chiarito che la verifica prevista dall'art. 48-*bis* deve essere effettuata solamente in capo al soggetto (o ai soggetti) cui, in base all'art. 2122 del Codice Civile, spettano le indennità in discorso (o quota parte di esse) e quindi al coniuge, ai figli e, se vivevano a carico del prestatore di lavoro, ai parenti entro il terzo grado e agli affini entro il secondo grado.[6]
Le medesime conclusioni valgono, ovviamente, per il trattamento di fine servizio.

2.8. Validità temporale della verifica.
Nella Circolare n. 29/2009 vengono, infine, fornite alcune precisazioni in merito alla validità temporale prevista dall'art. 48-*bis*, effettuata secondo le modalità indicate dal decreto ministeriale n. 40/2008.
Può, infatti, accadere che la Pubblica Amministrazione, per svariati motivi, eroghi le somme relative ad un determinato pagamento anche a distanza di tempo dall'effettuazione della predetta verifica.
Al riguardo la Ragioneria Generale dello Stato ha chiarito che assume comunque primaria importanza il momento di emissione del mandato di pagamento – in quanto, non infrequentemente, l'effettiva erogazione delle somme dovute, sotto il profilo temporale, può essere influenzata da circostanze indipendenti dalla volontà del debitore – e che, salvo casi eccezionali e contingenti da motivare adeguatamente, la verifica di cui all'art. 48-*bis* vada effettuata a ridosso del mandato di pagamento stesso.
Ancora, nel caso di una pluralità di pagamenti nei confronti del medesimo beneficiario (salva l'ipotesi di un unico mandato per più pagamenti contestuali), un'unica liberatoria non è idonea a soddisfare le prescrizioni di cui all'art. 48-bis.
La predetta verifica dovrà, infatti, essere espletata con riguardo ad ogni singolo pagamento da effettuare.

[6] In mancanza delle persone indicate nell'art. 2122, primo comma, del Codice Civile, si applicano le regole ordinarie (Corte Costituzionale, Sentenza 19 gennaio 1972, n. 8).